



L'impossible synchronisation des projets (auto)routiers en milieu urbain, le cas de la rocade L2 à Marseille.

Stéphanie Leheis

► To cite this version:

Stéphanie Leheis. L'impossible synchronisation des projets (auto)routiers en milieu urbain, le cas de la rocade L2 à Marseille.. Ville éphémère / Ville durable. Quels acteurs pour la ville de demain ?, Jan 2008, Marne-la-Vallée, France. pp.17. halshs-00416173

HAL Id: halshs-00416173

<https://shs.hal.science/halshs-00416173>

Submitted on 12 Sep 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'impossible synchronisation des projets (auto)routiers en milieu urbain, le cas de la rocade L2 à Marseille.

Stéphanie LEHEIS

Université Paris-Est

LATTS Laboratoire Techniques Territoires Sociétés

stephanie.leheis@enpc.fr

La L2, voie de contournement qui doit relier entre elles les pénétrantes autoroutières qui desservent le centre-ville, les Marseillais l'attendent depuis longtemps. Elle est inscrite dans les premiers plans d'embellissement de la ville en 1933 ; une première section est construite dans les années 1970, puis une seconde dans les années 1990. Aujourd'hui encore le chantier continue ça et là, au gré du déblocage des fonds nécessaires. Ce projet témoigne à lui seul de l'évolution de la planification des infrastructures de transports : multiplication des enjeux (vers une meilleure insertion urbaine) et multiplication des acteurs (ouverture de la participation au public, poids croissant des autorités locales). Plus de 16 ans de travaux, pour 9km de voie en partie couverte, qui traverse les quartiers Est et Nord de la ville, et une ouverture à la circulation prévue pour 2015 : face à un tel bilan la question de la complexité d'un tel projet se pose. Comment comprendre un tel dérapage dans le temps : est-ce la complexité socio-technique qui intervient dans la construction de projets d'aménagements urbains durables ou la simplicité des conflits qui opposent un nombre croissants d'acteurs aux intérêts et aux expertises divergentes ? Pour beaucoup, l'émergence du développement durable s'est traduite par une multiplication des acteurs et des enjeux à prendre en compte, conduisant à une complexification des processus de planification. Même si la question reste posée de savoir si le développement durable est effectivement un nouveau référentiel d'action ou simplement un effet rhétorique, nous pouvons faire le constat d'une évolution des pratiques. Les évolutions législatives en particulier, avec l'introduction de la concertation dans le processus d'élaboration des grands projets, ou bien avec la prise en compte de l'environnement en témoignent. Partant de ce constat, nous avons choisi d'analyser un projet d'infrastructure qui s'inscrit dans un temps long. L'objet retenu est une rocade urbaine, la L2 à Marseille. Actuellement en cours de réalisation, cette rocade est construite par l'État. Si la particularité des projets d'infrastructures, par rapport à d'autres types d'aménagement, tient à leur coût important et à la lenteur de leur mise en œuvre, alors ce projet est particulièrement emblématique. L'ouverture de cette voie périphérique, qui devrait permettre de contourner le centre ville de Marseille, est prévue pour 2015, et son coût est estimé à 1.114 milliards d'euros¹. L'analyse de ce projet a été réalisée à partir d'entretiens auprès des acteurs du projet, et d'un travail documentaire (documents d'urbanisme, études, presse locale). Elle s'inscrit dans le cadre d'un contrat de recherche sur les grands projets de transport urbains, piloté par Omega Centre (University College London) et financé par la Fondation Volvo pour la recherche et l'enseignement (VREF)². A partir de ce cas d'étude, plusieurs questions peuvent être soulevées. Comment ce projet d'infrastructure a-t-il évolué au cours du temps ? Qu'est-ce qui fait la complexité d'un tel projet ? Comment les acteurs font face à cette complexité ? Si le projet semble avoir évolué dans le sens d'une meilleure intégration à l'espace urbain, le blocage actuel du projet par manque de financement nous conduit à remettre en cause la capacité de la maîtrise d'ouvrage publique à conduire ce type d'opération. Nous faisons l'hypothèse que les conflits d'acteurs et surtout la redéfinition des rapports entre État et collectivités ralentissent le projet, conduisent à une désynchronisation permanente entre le projet et la réalité de sa mise en œuvre, ce qui constitue la principale source de complexité. Après avoir présenté le cadre général d'évolution des modes de planification ainsi que notre

¹ Dernière estimation DRE PACA mars 2008.

² Site du programme de recherche : <http://www.omegacentre.bartlett.ucl.ac.uk>

cas d'étude, nous reviendrons sur ce qui fait la complexité de ce projet et en particulier l'opposition entre Etat et collectivités locales, ce qui conduit à une désynchronisation du projet et au recours à partenaire privé.

Une évolution des modes de planification : ouverture du processus décisionnel et multiplication des enjeux.

La mise en place des grands projets d'infrastructure de transport s'inscrit dans un contexte politique, économique et social, soumis à de profondes mutations depuis une quarantaine d'années. Ces mutations ont progressivement transformé nos façons de faire. A partir des années 1970 et 1980, on assiste ainsi à une crise de la planification rationnelle et de la logique programmatique, au profit d'une réflexion plus stratégique. Sur le plan politique et institutionnel, le retrait progressif de l'Etat laisse la place aux collectivités locales qui s'imposent pour gérer localement et directement les problèmes auxquels elles font face, et que les grandes politiques nationales n'ont pas résorbés. Le modèle de la régulation croisée laisse place à un autre dispositif plus « territorialisé », où les acteurs locaux participent à la définition des enjeux des politiques publiques (DURAN, THOENIG). Cette évolution est en partie liée à la crise de l'Etat-Providence, qui accompagne la crise économique. Les lois de décentralisations (entre 1982 et 1985) concrétisent le transfert de responsabilités aux collectivités et l'ouverture du jeu décisionnel. De même côté société civile, le processus décisionnel s'ouvre progressivement aux habitants et en particulier aux riverains des projets. Les réformes successives de la procédure d'enquête préalable, la reconnaissance du droit à l'information, conduisent à l'intégration de plus en plus active des citoyens aux procédures. Le débat public est peu à peu institutionnalisé. La loi Bouchardeau sur la démocratisation des enquêtes publiques en 1983, la circulaire Bianco en 1992, la loi Barnier en 1995, la loi sur la Démocratie de Proximité en 2002... garantissent la participation du public à l'élaboration des grands projets. Elles confirment également la fin du monopole de l'expertise technique. Depuis les premières contestations autour des projets d'infrastructures qui apparaissent au début des années 1970, c'est bien la légitimité de la puissance publique à établir l'intérêt général au nom de tous qui est remise en cause. Le sens de l'action publique devient discutable, et d'autres points de vue que celui des pouvoirs publics (de l'Etat) tentent de s'imposer. La littérature scientifique s'accorde sur l'importance de la négociation (GAUDIN, NOVARINA), dans le cadre d'une action publique dite flexible.

En parallèle, de nouveaux enjeux s'imposent dans le processus de construction des grands projets d'infrastructure. Avec la remise en cause de l'Etat et de sa légitimité à établir l'intérêt général, l'un des principaux enjeux du projet est alors d'être accepté, par les élus locaux, par les services de l'Etat, par les financeurs, et surtout par les riverains et les habitants en général. La multiplication des grands conflits environnementaux entre 1974 et 1994 en témoigne. Le développement de ces conflits se fait en parallèle avec les grands moments de la politique des infrastructures (CHARLIER³, 1999). Ces conflits placent la question de l'acceptabilité au cœur d'un grand projet d'infrastructure. C'est une revendication plus globale qui s'impose avec l'émergence de la notion de développement durable. Les procédures d'élaboration des grands projets doivent ainsi répondre aux exigences du développement durable, c'est-à-dire concilier efficacité économique, équité sociale et préservation de l'environnement, dans le cadre d'une bonne gouvernance. Les premières lois sur la protection de la nature en 1976, puis la loi sur l'eau en 1992, la LAURE (Loi sur l'Air

³ B. CHARLIER dresse un parallèle entre le développement des conflits et les grands moments. Les pics de contestation suivent grosso modo les moments forts de lancement des grands programmes d'infrastructure : avec le lancement du programme autoroutier en 1977, la définition du schéma directeur du réseau routier et autoroutier en 1986, le lancement du programme autoroutier de P. Méhaignerie en 1987.

et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie) en 1996, ont progressivement introduit de nouvelles exigences en termes d'insertion des infrastructures. A une réflexion sur l'insertion paysagère a ensuite succédé une réflexion plus globale sur l'insertion urbaine des infrastructures, dans le cadre de projets d'aménagements. La restructuration des services techniques de l'Equipement illustre cette tendance, avec la création de nouveaux services moins exclusivement routiers, et un recrutement plus transdisciplinaire.

L'ensemble de ces évolutions a conduit à une modification des procédures d'élaboration des infrastructures de transport. Elles expliquent pour partie l'histoire chaotique de nombreux projets d'aménagement routiers et autoroutiers en milieu urbain. Le cas de la L2 permet d'exemplifier les impacts de ces évolutions réglementaires sur les projets.

La rocade L2 : de la coupure urbaine au projet urbain.

Le projet de la L2 à Marseille est placé sous maîtrise d'ouvrage publique, celle de l'État (27.5%), pour un financement auquel participent la Ville, aujourd'hui Communauté urbaine (22.5%), le Conseil Général (22.5%) et le Conseil Régional (27.5%), selon une clé de financement classique pour ce type d'aménagement. Il s'agit d'un projet ancien de contournement du centre ville par une voie périphérique autoroutière. Cette voie assurera la continuité du trafic entre les autoroutes A7 au nord (en direction d'Aix en Provence et Lyon) et A50 à l'est (en direction de Toulon et Nice). Pour la Direction Régionale de l'Equipement PACA qui est maître d'ouvrage de cette opération, le projet répond à deux grands objectifs :

- Un objectif d'amélioration du fonctionnement du réseau routier. La mise en service de la L2 s'inscrit dans un réseau existant constitué par trois autoroutes pénétrantes (A55 l'autoroute du littoral, A7 et A50), connectées en périphérie proche par une première rocade (la rocade du Jarret-Plombières) aujourd'hui saturée et qui ne remplit plus son rôle, et dans l'hyper-centre par une série de tunnels dont le tunnel du Prado Carénage. L'objectif de la L2 est de créer une deuxième rocade qui favorisera la hiérarchisation du trafic.

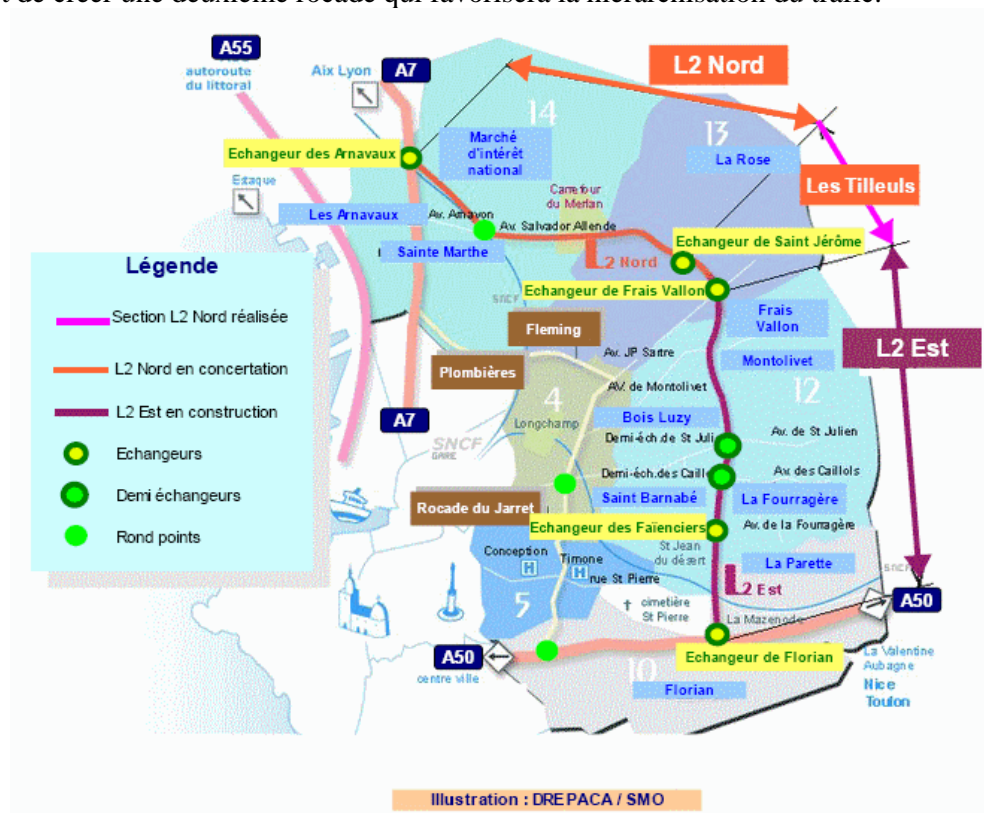


Schéma de synthèse du projet de rocade L2.

■ Un objectif d'amélioration du plan de déplacement urbain de Marseille. Pour le maître d'ouvrage, la L2 « *offrira l'opportunité de réduire la circulation automobile dans le centre de l'agglomération et d'éviter une inévitable asphyxie* »⁴.

Ces objectifs sont à mettre en parallèle avec la saturation des infrastructures existantes. L'agglomération marseillaise, pourtant la troisième de France avec 1,6 millions d'habitants, se caractérise par un retard en matière d'infrastructures de transport. Le site de la ville centre, entre mer et collines, limite les possibilités d'extension urbaine et contraint la localisation des infrastructures dans des couloirs de pénétration. A cela s'ajoute une urbanisation rapide et mal maîtrisée dans les années 1960-1980 qui a conduit à des choix irréversibles en matière d'aménagement, notamment en privilégiant les infrastructures routières. L'utilisation très importante de la voiture particulière témoigne aussi du faible investissement dans les transports publics. Or la faiblesse des ressources financières de la ville, en comparaison avec d'autres grandes villes françaises, rend difficile le rééquilibrage entre les modes. Au niveau de l'agglomération, les déplacements sont multipliés par la séparation des pôles d'emplois ou d'activités et des pôles d'habitat, ce qui amplifie la saturation des infrastructures existantes.

Le projet L2 traverse les quartiers Est et Nord de la ville. Les quartiers nord en particulier font partie des plus pauvres de l'agglomération. Ils correspondent au périmètre de l'ex ZUP n°1, regroupant plus de 40000 habitants, dans des cités construites à la hâte dans les années 60 et 70. Ces quartiers se sont construits au gré des vagues successives d'immigration, du début du siècle avec des habitants qui ont profité des 30 glorieuses pour accéder à la propriété et au pavillon, à l'irruption rapide des cités avec l'arrivée de nouvelles vagues migratoires et la crise économique. La population de ces quartiers aujourd'hui est très dense, plus jeune que dans le reste de l'agglomération, peu ou pas qualifiée, et très touchée par le chômage. La concentration des logements HLM et le cumul des handicaps sociaux, urbains et économiques, a encouragé à la création d'un Grand Projet Urbain sur ce périmètre, devenu Grand Projet de Ville en 2000. Le territoire du GPV aujourd'hui rassemble 220 000 habitants, soit 1/3 de la surface de Marseille. Il correspond à un vaste projet de réinsertion urbaine et sociale de ces quartiers et se structure en partenariat avec l'Etat, la Région et la Ville de Marseille.

La L2 est un projet qui témoigne à lui seul de l'évolution des modes de planification évoquée dans le premier point. Inscrit dès les années 1930 dans les documents d'urbanisme, le projet a subi plusieurs modifications de façon à s'adapter aux enjeux d'insertion urbaine. En dépit de cette inscription précoce et des réserves foncières acquises au fil des années, le projet routier émerge à la fin des années 1960. Pour faire face à une croissance démographique forte et une urbanisation rapide, la ville de Marseille lance la construction des boulevards Arnavon et Allende. Situés dans les quartiers nord, ces boulevards apparaissent alors comme le premier maillon d'une voie de contournement du centre-ville. La logique de la voirie est celle de l'époque : « *Le projet au départ a été conçu dans une optique des années 50 – 60, les ingénieurs qui ont prévu le projet n'avaient jamais fait d'aménagement urbain, ils ne savaient pas ce que c'était. Et à l'époque on s'en foutait pas mal de la qualité de vie des habitants !* »⁵. L'infrastructure est construite au début des années 1970, et forme une 2x2 voies qui passe au pied des cités. L'infrastructure est clairement une coupure, qui isole les cités les unes des autres et reste étanche au trafic local. Le manque de moyens conduit la ville à en rester là. Le projet passe ensuite sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat, qui a construit des pénétrantes autoroutières à la même époque et se pose alors la question de leur raccordement. La forme autoroutière de la jonction est actée en 1986. Mais le projet sort véritablement des cartons au début des années 1990. Pour l'ingénieur qui est en charge du projet à l'époque, le constat est simple : « *Moi je suis arrivé à la DDE 13 en 1992. Quand je suis arrivé, le projet était dans le*

⁴ Dossier technique de la L2, en ligne : http://www.paca.equipement.gouv.fr/rubrique.php?id_rubrique=194

⁵ Ingénieur de l'Equipement, ancien de la DDE 13.

même état depuis une vingtaine d'année. On m'a demandé de le ressortir des cartons ». Si le projet revient ainsi dans l'actualité, c'est essentiellement grâce à la mobilisation des fonds nécessaires dans le Contrat de Plan État-Région. *« Si vous voulez on est passé de 700 millions de Francs dans le 1^{er} CPER de 1984-1988 sur les routes à 2 milliard et 800 millions de Francs dans le contrat de 1989-1993 ; et c'est ça qui a permis de commencer à mobiliser des moyens suffisamment importants pour envisager de commencer à s'occuper sérieusement de cette infrastructure »⁶.* A partir de là, le projet qui a été conçu dans les années 1960 va connaître deux grandes évolutions :

- Un 1^{er} virage correspond au début des années 1990 lorsque le projet est relancé. La DDE 13 engage alors le processus d'élaboration de la section Est de la rocade. Le choix qui est fait est de démarrer l'enquête publique sans modification préalable du projet. Pour les responsables de l'époque il s'agit clairement d'un choix stratégique. *« Pour nous le projet, il fallait le faire évoluer. Pour ça, le mieux c'était de faire parler les gens, (...) surtout faire parler les habitants pour connaître leurs attentes. On a donc lancé la DUP tout de suite, tout en sachant très bien qu'il fallait faire évoluer le projet, le but c'était de faire avancer les choses ; et en même temps, on a lancé la concertation ».* Les associations d'habitants se mobilisent très rapidement et demandent en priorité la couverture de la rocade. Le projet est négocié sur le chantier, ce qui conduit à une importante dérive des coûts. La rocade devient une infrastructure couverte sur la quasi-totalité de sa longueur, avec des aménagements sur dalles qui font l'objet de concours d'architectes et de paysagistes. Pour l'équipe actuelle de la DRE, en charge du projet, *« il y a eu un virage (...) qui a été de dire : on arrête les autoroutes tracées sans se préoccuper de ce qu'il y a autour. On incère l'autoroute. (...) C'est quelque chose d'intéressant qui montre quelque chose de la grande époque où on s'est rendu compte qu'on avait fait trop de béton, trop d'autoroutes agressives, et où on se dit faisons de l'autoroute avec de l'aménagement de voirie, qui soit lié à l'aménagement en général, mieux lié à la ville ».*
- Un 2nd virage correspond aux années 2000. La réalisation de la section Est suivant des caractéristiques autoroutières a progressivement révélé le problème de l'inadaptation de la section nord. Dès lors pour les services décentralisés de l'État se posait la question de la bonne méthode à adopter pour relancer le projet sur cette section. Au regard des fortes contestations qui ont eu lieu sur la section Est et de la forte dérive des coûts, la méthode a évolué. L'idée est alors d'élaborer un projet en concertation avec les riverains, en intégrant le projet d'infrastructure dans un vaste projet urbain (lancement d'un marché de définition, concours d'architectes, etc.). Cette évolution correspond également à un changement d'équipe au sein de la DDE, et à une réorganisation des services : le service infrastructure est associé au service aménagement, de nouveaux professionnels sont engagés (un urbaniste, une chargée de communication, etc.). Pour l'un des membres de cette nouvelle équipe, l'ambition est alors de ne pas refaire ce qui s'est passé pour la section Est : *« Si on reprend les étapes de la L2, on peut dire ça comme ça. L'étape 1 c'est les années 1970 avec cette partie au nord que je qualifie d'horreur urbaine. L'étape 2 c'est la partie Est, c'est les années 1980-1990, c'est l'horreur bis. L'étape 3 les années 1990-2000 c'est ce que j'appelle l'intégration urbaine ; elle réussit pour la L2 nord mais elle échoue pour la L2 est. L'étape 4 c'est depuis 2000 l'idée qu'il ne faut pas se contenter de l'intégration qu'il faut passer à une autre échelle ».* La concertation autour du projet se déroule selon plusieurs étapes. En 2000 le tracé par les quartiers nord est retenu ; en 2001 la variante par le Marché d'Intérêt National est actée ; à partir de 2001 la

⁶ Directeur Service Infrastructure, Région.

concertation sur les aménagements urbains s'organise, suite au lancement d'un marché de définition⁷ intitulé « Une autoroute pour un projet urbain » et auquel répondent trois équipes d'architectes.

Si le projet semble avoir évolué dans le sens d'une meilleure intégration de l'infrastructure routière, le blocage actuel du projet pose de nombreuses questions. Les premiers travaux ont commencé il y a 15 ans. Les premiers travaux achevés datent de 1997 avec la livraison du viaduc de Frais-Vallon. La partie Est, toujours en travaux, n'est réalisée qu'au ¾ ; la partie Nord est en attente d'une Déclaration d'Utilité Publique. Un protocole d'accord a été signé en 2007 par les différents co-financeurs pour signer un contrat de Partenariat Public-Privé (PPP), et finir au plus vite la réalisation de cette rocade. Le dossier de PPP est actuellement en cours d'instruction.

Complexité ou représentations concurrentes des formes et des fonctions d'une rocade ?

Pour la plupart des acteurs rencontrés, cette situation s'explique par la complexité du projet. C'est d'ailleurs ce qui justifie en partie le recours au partenariat avec le privé. Nous pouvons dès lors nous interroger sur ce qui fait la complexité de ce projet. Plusieurs éléments dans ce cadre peuvent être identifiés. Si l'on reprend le tracé de la rocade, plusieurs points apparaissent comme des nœuds de complexité. Ils correspondent aux principaux échangeurs et points clés de la circulation, lorsque la L2 doit se connecter avec d'autres types d'infrastructures : l'échangeur Florian où doit se faire la connexion avec l'A50, l'échangeur de Saint-Barnabé avec la création d'un pôle multimodal, l'échangeur de Frais Vallon avec le carrefour de la Rose, le passage sous le centre commercial du Merlan, le rond point de Sainte Marthe, la connexion avec l'A7. S'ajoutent aussi deux autres nœuds : le croisement de la L2 avec la ligne SNCF Aix-Marseille et avec la ligne Marseille-Vintimille. Ici la complexité est liée à la connexion de la L2 avec d'autres infrastructures de transport, ce qui suppose une coordination des calendriers, des acteurs et des intérêts. Dans certains cas ce sont les mêmes acteurs qui sont concernés (l'État, le département ou la ville), dans d'autres cas la situation se complique avec l'arrivée d'un nouveau partenaire comme RFF : une réflexion doit être mise en place pour coordonner les actions entre les deux projets. Dans le cas du croisement avec les voies ferrées, le projet de la L2 Nord, tel qu'il est proposé dans le dossier d'APS datant de 2004, comporte une halte ferroviaire dans les quartiers Nord. Or les négociations restent à mener pour faire intégrer ce projet de gare dans les travaux de RFF pour la rénovation de la ligne Aix-Marseille. Le passage sous la voie ferrée Marseille-Vintimille a été anticipé avec succès, RFF ayant réalisé les ouvrages correspondant entre 1995 et 1998. La perspective d'un pôle d'échange à La Fourragère (près de l'échangeur des Faïenciens) pose d'autres problèmes de négociation qui ne concernent cette fois-ci strictement que les cofinanceurs du projet. La communauté urbaine a pris en charge une partie des aménagements, comme l'échangeur des Faïenciens, dans le cadre des travaux du tramway. Elle a ainsi imposé un calendrier strict pour la DRE (Direction Régionale de l'Équipement) qui devait livrer les équipements (un pont notamment), à temps pour l'arrivée du tramway.

La complexité est ensuite liée à la substance même du projet : l'infrastructure telle qu'elle est envisagée par les différents acteurs doit répondre à des objectifs multiples. Ce qui fait la complexité du projet, c'est que l'infrastructure doit répondre à des usages différents :

- Une liaison autoroutière (c'est ce qui justifie d'ailleurs la maîtrise d'ouvrage de l'Etat sur ce projet) car la L2 relie l'A7 et l'A50. Il est donc question d'une infrastructure d'intérêt national, d'une « autoroute de liaison »⁸, qui doit supporter un trafic national (d'après la DDE 13, le trafic attendu est de 100 à 120 000 véhicules par jour) ;

⁷ Le marché est lancé conjointement par la DDE et le GPV.

⁸ Ce sont les termes du dossier technique de la DDE, disponible sur Internet à l'adresse suivante :

- Une rocade pour Marseille, car l'enjeu de la L2 est aussi de proposer une rocade pour l'agglomération marseillaise qui reste l'une des seules grandes villes de France sans périphérique. Dans ce cas, il s'agit d'une infrastructure d'intérêt local, à l'échelle de l'agglomération ou du bassin de déplacements ;
- L'infrastructure doit également répondre à des besoins locaux, à l'échelle du quartier. La L2 est envisagée alors comme une desserte interquartiers, pour mettre fin aux effets de coupure des boulevards actuels, et pour développer l'accessibilité des quartiers traversés, pauvres et isolés.

Au cours des interviews les références au trafic que supportera la rocade ont été faites dans des sens très différents. En fonction des positions soutenues, les acteurs utilisent des études de trafic aux résultats contradictoires : pour ceux qui sont partisans d'une infrastructure purement autoroutière, il est clair que la L2 supportera essentiellement un trafic de transit ; en revanche pour ceux qui sont partisans d'une infrastructure de desserte locale, la L2 devrait supporter un trafic uniquement local, à l'échelle de l'agglomération. En particulier la DRE doit aujourd'hui soutenir une position paradoxale. D'un côté la forme autoroutière a été justifiée par une mise en évidence du trafic de transit. *« Depuis le début l'Etat a dans l'idée que la L2 doit être une autoroute. J'ai même entendu Monsieur ..., qui était à la DDE à l'époque, me dire qu'une autoroute comme celle-ci ça devait faciliter le transit européen et donc que la L2 ça servirait à l'Europe du Nord qui voulait aller vers l'Europe du Sud »*⁹. D'un autre côté dans le discours mis en place à partir de 2000 pour justifier du lien entre ce projet routier et le projet urbain, la rocade est pressenti comme un élément de desserte locale : *« Si on parle du trafic de transit au sens 'je viens de l'extérieur de Marseille, je traverse Marseille et je ressors en dehors de Marseille' c'était de mémoire un peu moins de 2%, donc très marginal. Si on fait abstraction de ces 2%, le trafic qui passe sur la L2 c'est 50/50 entre du trafic d'échange (c'est-à-dire des gens qui viennent de l'extérieur et qui vont quelque part dans Marseille ou inversement) et du trafic Marseille-Marseille. Donc c'est vrai qu'on parle de rocade mais bon c'est comme partout en France, on parle des rocades comme une façon d'éviter la traversée de la ville, certes, mais la rocade devient avant tout un élément de desserte de l'agglomération et un élément de déplacement interne à l'agglomération »*. Ces éléments sont également repris dans le dossier d'APS de la L2 Nord : le grand contournement de Marseille est déjà assuré par les autoroutes A8 et A52 donc la L2 assure prioritairement des fonctions d'échanges et de desserte de quartiers.

Des différents usages de l'infrastructure découlent bien sûr un débat sur la forme de l'infrastructure. Si l'on considère la L2 comme une liaison autoroutière, sa forme s'impose d'elle-même, c'est une autoroute à 2x3 voies, éventuellement couverte pour une meilleure insertion, sous forme de tube. Sinon sa forme peut être celle d'un périphérique, ou au contraire celle d'un boulevard urbain à vitesse et chaussée réduites. La forme actuelle de l'infrastructure a été arrêtée en 1986 par décision ministérielle, sous forme d'une rocade de 2x3 voies ; elle a néanmoins fait l'objet de nombreuses controverses, tout au long de l'évolution du projet, sur la partie Est et plus récemment sur la partie Nord. Le tracé de la L2 qui lui aussi dépend fortement des usages que l'on entend faire jouer à cette infrastructure, est une autre source de complexité. C'est un élément que l'on retrouve dans tous les projets d'infrastructures et qui cristallise les oppositions. Pour les partisans de la liaison autoroutière, le tracé le plus au Nord dans les collines, qui évite les quartiers urbains et denses, est l'option privilégiée (c'est la position de la DDE dans années 90 par exemple) ; en revanche pour les partisans d'une infrastructure d'intérêt local qui doit permettre une meilleure fluidité du trafic au niveau de l'agglomération et une desserte des quartiers traversés, le tracé au cœur des quartiers est la meilleure option (c'est la position de la DDE dans les années 2000). Le choix

⁹ Interview d'un technicien du service aménagement de la CUM.

du tracé est effectué après une concertation avec les habitants, et l'option par les quartiers Nord et le long du MIN est adoptée en 2001.

La complexité est liée en grande partie au projet lui-même et au fait qu'il doive répondre à plusieurs objectifs ; ce qui suppose de faire un choix sur la forme de l'infrastructure et sur son tracé. Ces éléments sont assez communs et se retrouvent dans la plupart des grands projets d'infrastructures. Les raisons du blocage sont donc à rechercher ailleurs que dans un problème de complexité socio-technique de l'ouvrage considéré.

L'évolution des rapports de pouvoir entre l'Etat central et les collectivités locales.

Au regard de ces éléments de complexité, des conflits émergent entre les différents acteurs impliqués et rendent difficile la gestion du projet. C'est le cas en particulier à cause des relations entre Etat et collectivités locales. Les difficultés de mise en œuvre du projet posent en effet la question de l'évolution des rapports entre Etat et collectivités locales. Du côté de l'Etat, la responsabilité du projet est lourde à assumer : il faut faire passer une autoroute dans des quartiers urbains denses, avec des moyens limités¹⁰. Du côté des collectivités, il faut répondre à la pression des administrés¹¹ (qui sont aussi des électeurs), sachant que les travaux durent depuis 15 ans.

Etat et collectivités locales s'opposent alors sur plusieurs points. Le financement d'abord, est un problème qui n'est jamais entièrement résolu. Chaque année les cofinanceurs établissent un budget qui varie, de sorte que les moyens attribués au projet varient et doivent être renégociés. Les acteurs se renvoient alors dos à dos ces problèmes de financement. Côté Etat, c'est le manque de moyens de la CUM qui est en cause : *« Apparemment la Communauté urbaine de Marseille et la ville de Marseille ne sont pas les villes les plus riches de France. Donc apparemment payer la L2 au rythme que sont capables de soutenir le Conseil général, la Région et l'Etat quand il s'en donne les moyens, ils (ville et CUM) ont beaucoup de mal ! Donc c'est un vrai problème de la L2, c'est les problèmes financiers de la CUM ! »*. Inversement, côté collectivités locales c'est l'incapacité de l'Etat à financer qui remet en cause l'avancement du chantier : *« Ici l'Etat est responsable mais de part son incapacité à mobiliser des moyens financiers. C'est ça qui a fichu en l'air la réalisation de la L2 »*. De la même façon, les oppositions se jouent sur le financement des projets annexes, induits par la rocade, mais non pris en charge par l'Etat. Ces aménagements reviennent à la charge des collectivités locales, en particulier de la CUM : *« Le problème c'est que comme l'Etat va faire son autoroute mais laisse tout en chantier, nous, on va se retrouver avec toute une série de voiries dont on va être maître d'ouvrage à notre tour pour que le quartier puisse continuer de fonctionner. C'est le cas aujourd'hui de l'avenue Salvador Allende qui est une 2 fois 2 voies. Ils vont nous enterrer la L2 dessous mais après, nous il faudra bien qu'on la refasse. C'est pareil pour le rond-point Wresinsky, c'est pareil pour toutes les autres voies de liaison qu'il va falloir mettre en place »*. L'identification des coûts et leur répartition n'a d'ailleurs été faite que tardivement. C'est en particulier avec le changement d'équipe et de direction à la DRE à partir de 2004 que la question est reposée.

Outre le financement, les conflits portent sur des choix techniques et politiques. Les acteurs s'opposent sur le tracé : d'un côté l'Etat est partisan d'un tracé par le MIN et d'une forme autoroutière ; de l'autre les collectivités sont pour un tracé par le boulevard Arnavon

¹⁰ Le budget accordé par la Direction Générale des Routes à la Direction Régionale de l'Equipelement réduit d'années en années, d'autant que l'investissement routier ne fait plus partie des objectifs prioritaires. Les moyens humains sont également limités par la restructuration des services de l'Etat.

¹¹ C'est une des raisons pour laquelle les collectivités ont exigé au moment de la signature du protocole d'accord sur le contrat de partenariat que la section Est soit ouverte le plus rapidement possible (date fixée à 2011), sans attendre la fin des travaux sur la section Nord.

qui permettrait de réinjecter le trafic dans le centre-ville et une forme de boulevard urbain. Pour la collectivité cette situation est clairement vécue comme un combat : un combat entre les élus et l'Etat, où les élus représentent les volontés locales (comme les demandes des riverains de couverture de la rocade). Le tracé retenu par l'Etat a été choisi en 2001, malgré les oppositions des élus locaux : « *voilà encore un combat de perdu avec le tracé* »¹². Ces oppositions sont renforcées par le double langage des politiques : d'un côté les élus locaux reprennent les demandes des riverains, mais de l'autre ils sont aussi cofinanceurs donc soucieux du coût supplémentaires que ces demandes peuvent engendrer. L'opposition concerne également les services techniques. Pour les techniciens des collectivités locales, qui sont dans des services récents pour la plupart, il s'agit de s'imposer face aux services de l'Etat.

La désynchronisation des acteurs et le ralentissement du projet.

Ces oppositions entre Etat et collectivités conduisent à un manque de cohérence entre les acteurs, et se traduisent par l'absence d'un discours commun qui devrait permettre de donner une histoire et une cohésion à ce projet. Dès lors nous pouvons analyser le projet dans le sens d'une désynchronisation : entre les acteurs, et entre le projet et les conditions de sa mise en œuvre. Les acteurs ne parviennent pas à se coordonner, et le déroulement du projet peut s'interpréter comme une succession de rendez-vous manqués entre les cofinanceurs. Nous pouvons même aller plus loin en faisant l'hypothèse que les acteurs ne cherchent pas à se coordonner, de sorte que le déroulement du projet peut s'interpréter comme une succession de rendez-vous délibérément manqués entre les cofinanceurs.

Les conflits engendrent une instabilité très forte. Une instabilité des financements d'abord, comme en témoigne l'évolution des crédits accordés à la L2 dans les différents contrats de plan. Pour le maître d'ouvrage il faut jongler avec cette réalité : « *On a eu des années blanche en termes de financement sur la L2 est. Des années on n'a pas été capable de mettre en place un financement, parce que le contrat de plan était fini ou parce qu'on n'arrivait pas à négocier dans le nouveau contrat de plan* ». Certains chantiers sont alors mis en sommeil faute de moyens suffisants. Le calendrier du maître d'œuvre dévoile ainsi de multiples arrangements entre les tranches de travaux et les tranches conditionnelles, soumises à l'aléa budgétaire. De façon plus générale, c'est l'impact fort de l'annualité du budget qui se retrouve ici. Les conflits se traduisent aussi par une instabilité des décisions, avec l'absence d'un discours stabilisé et d'un consensus sur le projet. C'est une manière d'interpréter par exemple le changement de position de la mairie concernant le tracé de la section Nord par le MIN : le tracé retenu dans l'APS de 2004 est remis en cause en 2006 par le maire de Marseille. Pour l'équipe de la DRE, ce revirement de situation met en cause les études et le dossier d'APS réalisé deux ans plus tôt : « *Ca a été tranché, enfin avons-nous cru ! Avons-nous cru ! Il est resté des non, des partenaires, qui n'ont pas considéré qu'une décision prise dans un comité de pilotage dans le cadre d'un processus d'études et tout... enfin c'est (...) l'habitude du politique du 'on n'a jamais perdu' !* ».

¹² Technicien service infrastructures CUM

un quartier avec le passage de la seule L2. *« Le projet d'infrastructure apparaît comme le déclencheur d'un projet urbain qui offre l'opportunité de requalifier le quartier par les espaces qu'il va dégager, mais aussi de régler de façon coordonnée les problèmes de ces territoires, pour marquer en profondeur et de manière durable leur transformation en quartiers de ville »* (BRES, BRE, 2005). Or ce discours construit par l'Etat n'est pas repris par les collectivités. En particulier la coordination ne se fait pas avec le GPV, malgré la création d'un comité de pilotage. Le projet urbain n'est pas encore en place, le GPV prépare les dossiers de réhabilitation des cités pour obtenir un financement de l'ANRU, mais à ce moment là aucun financement n'est débloqué et aucun projet n'est lancé.

- Aujourd'hui la ville reprend place dans le projet et critique la forme autoroutière. Mais les choix qui ont été fait se sont traduits dans les premières réalisations avec la section Est.
- D'une manière générale, il y a déconnexion entre les calendriers des cofinanceurs : les collectivités comme l'Etat ont lancé d'autres projets qui nécessitent des investissements lourds. La mise en place du projet suppose la coordination de ces différents acteurs. Or chacun s'organise en fonction d'une logique territoriale et d'une échelle d'action qui lui sont propres. Les cofinanceurs doivent concilier deux calendriers : celui de la L2 et celui des autres projets en cours. Or la connexion entre les deux ne convient pas toujours ; les priorités ne sont pas forcément synchrones. Pour l'Etat, le projet n'est pas vraiment une priorité ; il est mis en balance avec d'autres grands projets dans la région dont il a la maîtrise d'ouvrage, comme la liaison Sisteron-Grenoble ou la liaison LEO au Sud d'Avignon, d'autant que le véritable contournement autoroutier de Marseille existe déjà (A8 au Nord de l'agglomération). La priorité est donnée aux lignes à grande vitesse, pour faire la liaison entre l'Italie et l'Espagne. Pour la ville/communauté urbaine, le projet suppose la rénovation des quartiers traversés, en particulier les quartiers Nord, qui ne sont pas la priorité de la mairie (opposition politique entre une mairie centrale à droite et des mairies d'arrondissement à gauche). Aujourd'hui les priorités sont autres : le tramway (et son image écologique), le métro (projet de prolongement en cours), inscrits dans le PDU, approuvé en 2006. Il s'agit de réduire la place de la voiture au profit des transports en commun, pour palier à la saturation du réseau. Pour le département, responsable d'une partie du réseau routier, la priorité est également au transport collectif. Enfin pour la région, l'enjeu de modernisation du réseau ferré est placé au premier plan ; quant aux projets routiers, la priorité semble aller (en tout cas dans les textes) vers les zones délaissées, autres que la bande littorale et les grandes agglomérations qui ont les moyens d'agir seules.

Changer le système d'acteurs pour resynchroniser le projet ?

Au total le projet est sans cesse rattrapé par le temps. Le défilement des responsables de la maîtrise d'ouvrage, lié au mode de fonctionnement de l'administration publique, a un impact fort sur la physionomie du projet. En fonction des équipes et de leur positionnement, le tracé soutenu par la DDE est différent. Dans les années 1990, la direction de la DDE et celle du service d'infrastructures soutiennent la variante des collines pour la section Nord. Cette position va radicalement changer avec l'arrivée d'un nouveau chef de service Infrastructures, qui avec son équipe va pousser, dans la concertation, à la sélection de la variante Sud, par les quartiers Nord de Marseille. Le projet est également rattrapé par des évolutions réglementaires. Le projet a subi ces évolutions de la réglementation, à tel point que des ouvrages d'art qui ont été réalisés sur la section Est et qui n'ont jamais été mis en service, se

retrouvent aujourd'hui inadaptés face aux normes en vigueur. C'est le cas notamment en raison des grandes lois symboliques de l'intégration du développement durable dans la planification des transports : la loi sur l'air, la loi sur l'eau, la directive Mont Blanc (qui fait suite à l'incendie du tunnel du même nom). Or la majeure partie de la rocade Est étant couverte, ces nouvelles réglementations instituent de nouvelles normes difficilement conciliables avec les réalisations actuelles. La modification des normes entraîne alors un surcoût, de nouvelles études, des travaux supplémentaires. Le chantier de la L2 a officiellement démarré en 1993, et les premières inaugurations datent de 1996, de sorte que sur certains ouvrages d'art la garantie décennale de construction arrive à son terme. Le décalage entre gros œuvre et équipements annexes ou de surface pose également de nombreux problèmes, qui se traduisent par des incohérences telles que l'inauguration d'aménagements de surface sur des équipements souterrains qui ne sont même pas construits (cf. cas de l'inauguration des aménagements paysagers de Montolivet). Une autre désynchronisation est liée au décalage entre l'acquisition des réserves foncières et la réalisation des travaux : l'acquisition du foncier s'est étalée sur un temps très long, depuis les premières réserves de la ville dans le plan Greber de 1933, jusqu'à aujourd'hui. Or les travaux ont commencé et des habitants sont restés plusieurs années sur des terrains vendus 10 ou 20 ans plus tôt à la ville. Le projet subit également de profonds dysfonctionnements liés à des décalages entre les deux sections de la rocade. A partir des années 1970 et de la construction sous maîtrise d'ouvrage de la ville des boulevards Arnavon et Allende, la L2 Nord est considérée comme réalisée ; il s'en suit une division de la rocade en 2 sections (3 sections en réalité si l'on distingue la section des Tilleuls). Mais au fur et à mesure de l'avancée des travaux sur la partie Est, il est apparu de plus en plus nécessaire de modifier la partie Nord en fonction des demandes de la population et des critères d'intégration de l'infrastructure. Or cette division en 2 sections qui avancent à rythme inégal pose un problème lié à l'ouverture de la rocade.

Au total, le recours au partenariat public-privé est présenté comme une solution pour terminer au plus vite la rocade. Or cette décision peut être interprétée comme un moment de resynchronisation entre les acteurs. A défaut de parvenir à régler les conflits et à se coordonner, les acteurs reportent leurs attentes sur un nouveau partenaire. L'introduction de ce nouvel acteur devrait permettre d'arbitrer les conflits entre collectivités locales et Etat.

Conclusion

Pour conclure, nous arrivons à une situation où les échecs et la lenteur de l'action publique ne permettent pas de terminer l'infrastructure, et le projet est sans cesse rattrapé par des évolutions réglementaires, etc. et plus spécifiquement par les évolutions des rapports de pouvoir entre l'Etat et les collectivités locales, les transformations des « modes de faire » de l'administration déconcentrée, les changements de contexte politique local. Dès lors il devient impossible et peu nécessaire pour les uns et les autres d'aboutir à un consensus sur l'utilité d'achever ou d'abandonner le projet. Les attentes des différents partenaires sont donc reportées aujourd'hui sur l'acteur privé. Le dossier de contrat de PPP est actuellement à l'étude, la consultation du partenaire privé sera lancée en 2008. Quels sont les prétextes évoqués pour justifier de la mise en place d'un PPP ? L'urgence et la complexité. Or quelle est l'urgence d'un projet qui date des années 1930 ? Et quelle est la complexité d'un projet qui techniquement n'est pas complexe (selon les ingénieurs routiers). La complexité nous l'avons vu est surtout liée aux conflits entre les acteurs qui ralentissent le projet et conduisent à une désynchronisation. L'introduction d'un partenaire privé peut certes ouvrir de nouvelles marges de négociation en laissant entrevoir de nouvelles possibilités de financement. Cependant cette nouvelle façon de faire peut également conduire à de nouveaux conflits entre les acteurs historiques du projet liés au mode de rémunération du secteur privé. Des lors une

question reste posée : s'il apparaît que l'Etat n'est plus en mesure d'imposer une solution même négociée avec les collectivités locales, le partenaire privé est-il le mieux placé pour jouer le rôle de médiateur et resynchroniser les projets aujourd'hui en concurrence ?

Bibliographie :

BRE O., BRES C. « La L2 à Marseille : le sens de la ville ». *RGRA*, n°838-839, pp. 68-71, avril-mai 2005.

BRASSART E. (Dir) *L2 le sens de la ville*. Editions de l'Aube, 1996.

CHARLIER B. *La défense de l'environnement : entre espace et territoire, géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974*, Thèse de doctorat, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 1999.

DDE 13. *Avant projet de Synthèse. Rapport de synthèse. Autoroute A507-L2 nord Marseille-Section Saint Jérôme/Autoroute A7*. Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, 2004.

DONZEL A. « Marseille, une métropole duale ? ». *Faire savoirs*, n°5, Décembre 2005.

DURAN P., THOENIG J.-C. « L'Etat et la gestion publique territoriale ». *Revue Française de Science Politique*, vol 46, n°4, pp.580-622, 1996.

GAUDIN J.P., NOVARINA G. *Politique publique et négociation*. Paris : CNRS Editions, 1997.

LEFEBVRE V. « La question de l'obsolescence des infrastructures ». In : PRELORENZO C., ROUILLARD D. (Dir). *Le temps des infrastructures*. Paris : L'Harmattan, 2007.

PERALDI M., SAMSON M. *Gouverner Marseille. Enquête sur les mondes politiques marseillais*. Paris : Editions La Découverte, 2005.